



136

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

AUSZUG AUS DEM PROTOKOLL

Sitzung vom 15. Juni 1999 hs

Versandt am 18. Juni 1999

Gesundheitswesen
Beschwerde von G. S. und Rechtsanwalt Edmund Schönenberger,
Rümlang, gegen die Psychiatrische Klinik Oberwil-Zug und die Gesundheitsdirektion des
Kantons Zug betreffend Verletzung der EMRK

- A. Rechtsanwalt Edmund Schönenberger, Rümlang, wurde von G. S. damit beauftragt, die gegen sie verfügte und in der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug vollzogene fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE) anzufechten. In diesem Zusammenhang rief RA Schönenberger am 14. November 1996 um ca. 8.40 Uhr seine Klientin an, wurde jedoch mit ihr nicht verbunden.
- B. Dagegen erhoben sowohl G. S., vertreten durch RA Schönenberger, wie auch RA Schönenberger selber gleichentags und mit nämlicher Eingabe bei der Sanitätsdirektion (ab 1.1.1999 Gesundheitsdirektion) unter Berufung auf Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) Beschwerde gegen die Psychiatrische Klinik Oberwil-Zug wegen Verletzung von Art. 10 EMRK (Recht auf freie Meinungsäusserung und freien Meinungsempfang). Im wesentlichen machten sie geltend, die Verbindung von RA Schönenberger und G. S. sei sowohl von der Telefonistin wie auch von Oberschwester Margrith Meier mit dem Hinweis verweigert worden, Anrufer würden mit den Patienten infolge Therapien generell nur von 10.30 bis 13.30 Uhr und von 17.15 bis 19.30 Uhr verbunden; G. S. befinde sich zur Zeit in der Ergotherapie, wo keine Telefonate entgegengenommen würden. Sein Wunsch, G. S. ans Telefon zu rufen, sei zurückgewiesen worden. Für diese Beschränkung des in Art. 10 EMRK verbrieften Rechts auf freie Meinungsäusserung und freien Meinungsempfang bestehe weder eine gesetzliche Grundlage noch ein öffentliches Interesse, weshalb die Verweigerung der telefonischen Verbindung menschenrechtswidrig sei.
- C. In den dazu von der Gesundheitsdirektion eingeforderten Stellungnahmen bestritt Dr. med. E. Rust, Chefarzt der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug, am 10. Dezember 1996 die tatsächlichen Behauptungen von RA Schönenberger nicht, fügte aber ergänzend

hinzu, gemäss den Aussagen von Margrith Meier habe diese nicht einfach eine telefonische Verbindung in den Ergotherapieraum verweigert. Vielmehr habe sie überdies versucht, G. S. auf ihrem Zimmer zu erreichen für den Fall, dass diese sich dort aufhielte. Das Telefon im Zimmer von G. S. habe jedoch niemand abgenommen, weshalb sie RA Schönenberger einen umgehenden Rückruf seiner Klientin zugesichert habe. Etwa 10 Minuten nach dem Anruf von RA Schönenberger habe ihn G. S. auch zurückgerufen, nachdem sich herausgestellt habe, dass sie sich zwar in ihrem Zimmer aufgehalten, aber keine Telefonate habe entgegennehmen wollen. Die Tatsache, dass G. S. in ihrem Zimmer über einen eigenen Telefonanschluss zur freien Benutzung verfüge, mache deutlich, dass die Klinik keineswegs die Meinungsäusserungsfreiheit bzw. die Freiheit zum Empfang von Mitteilungen einschränken wolle. Es sei absurd, die in der Klinik geltende generelle Regelung, wonach Therapien nicht durch externe Telefonanrufe zu unterbrechen seien, als menschenrechtswidrig zu qualifizieren. Das Menschenrecht auf freie Kommunikation könne wohl kaum als Recht auf jederzeitige Erreichbarkeit verstanden werden. Im übrigen verweist Dr. Rust auf einen ähnlichen Fall aus dem Jahre 1994; damals habe auch der Sanitätsrat die ebenfalls von RA Schönenberger gegen die Klinik erhobene, sinngemäss gleichlautende Beschwerde abgewiesen.

D. Zur Vernehmlassung der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug machte RA Schönenberger in seiner Eingabe vom 15. Dezember 1996 geltend, die Sachverhaltsdarstellung durch Margrith Meier sei unwahr, wonach diese G. S. unmittelbar nach seinem Anruf orientiert und deren Rückruf an ihn veranlasst habe. Dies werde nicht nur von seiner Klientin bestritten. Vielmehr habe Margrith Meier auch Michèle Kathriner, Mitarbeiterin der Justiz- und Polizeidirektion (seit 1.1.1999 Sicherheitsdirektion), die auf sein Ersuchen hin rund eine Stunde nach ihm ebenfalls in der Klinik angerufen und verlangt habe, mit G. S. verbunden zu werden, mit dem Hinweis auf die stattfindende Therapie gebeten, nach 10.30 Uhr nochmals zu telefonieren. Entspräche nun aber die in der Vernehmlassung der Klinik geltend gemachte Schilderung der Wahrheit, hätte Margrith Meier zum Zeitpunkt des Anrufs von Michèle Kathriner gewusst, dass sich G. S. nicht im Therapieraum, sondern in ihrem Zimmer befinde und somit telefonisch erreichbar sei. Der Klinik sei überdies bekannt gewesen, dass RA Schönenberger für seine Mandantin am 1. November 1996 ein Haftprüfungsbegehren gestellt habe, im Zeitpunkt seines Anrufs also ein Verfahren hängig gewesen sei. Und schliesslich könne die Klinik keine gesetzliche Grundlage für die geltende Einschränkung des Telefonverkehrs innerhalb von 24 Stunden auf insgesamt nur 5 1/4 Stunden namhaft machen. Nicht die Klinik

oder deren Leitung habe über die Zulässigkeit des Telefonverkehrs zu entscheiden, sondern jeder angerufene Patient müsse selber bestimmen können, ob er Anrufe entgegennehmen wolle oder nicht.

E. Mit Schreiben vom 24. Januar 1997 bat die Gesundheitsdirektion Michèle Kathriner um einen Kurzbericht darüber, welche Auskunft ihr bei ihrem Anruf vom 14. November 1996 von Margrith Meier erteilt worden sei. Michèle Kathriner bestätigte am 28. Januar 1997, dass Margrith Meier ihr am 14. November 1996, um ca. 09.45 Uhr, die gewünschte Verbindung mit G. S. einzig mit dem Hinweis auf die Therapiezeit verweigert und ergänzt habe, dass das Therapiepersonal angewiesen sei, keine Telefonate entgegenzunehmen. Margrith Meier habe aber keine Verbindung ins Zimmer von G. S. versucht, auch sei der Anruferin nicht mitgeteilt worden, G. S. sei zwar in ihrem Zimmer, wolle aber keine Telefonate entgegennehmen.

F. Die Beschwerde von G. S. und RA Schönenberger vom 14. November 1996 nahm die Gesundheitsdirektion trotz der darin geltend gemachten Verletzung der EMRK lediglich als Aufsichtsbeschwerde entgegen. In ihrem Bescheid vom 3. März 1997 kam sie zum Schluss, dass der freie Telefonverkehr in der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug für alle Patienten, auch für G. S., voll gewährleistet (gewesen) sei. Von einer Verletzung von Art. 10 EMRK könne keine Rede sein; der Beschwerde sei somit keine Folge zu geben. Zur Begründung verwies die Gesundheitsdirektion im wesentlichen auf den Entscheid des Sanitätsrats vom 16. August 1994. Bei der Behandlung der damaligen Beschwerde von RA Schönenberger sei die Praxis der Klinik, Telefonanrufe während den Therapiezeiten nicht weiterzuleiten, eingehend geprüft und mit ausführlicher Begründung als verhältnis- und rechtmässigen Eingriff in bestehende Grundrechte beurteilt worden. Auf diese Ausführungen könne verwiesen werden. Die von RA Schönenberger gerügte Regelung bezüglich Telefonverkehr mit den Patienten der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug ergäbe sich direkt aus dem allgemeinen Heilungsauftrag. Im konkreten Fall habe die diensthabende Stationsschwester glaubhaft dargelegt, dass sie G. S. 10 Minuten nach dem Telefon von RA Schönenberger über dessen Anruf orientiert habe. Dass die Verbindung nicht sofort hergestellt werden konnte, sei auf unglückliche Umstände zurückzuführen. Im übrigen entspreche die in Oberwil geltende zweckmässige Praxis derjenigen anderer psychiatrischer Kliniken und Akutspitäler.

G. Gegen diesen Entscheid erhoben G. S. und RA Edmund Schönenberger am 7. März 1997 gegen die Psychiatrische Klinik Oberwil-Zug und die Gesundheitsdirektion Beschwerde beim Regierungsrat. Sie beantragten gestützt auf Art. 13

EMRK die Feststellung der Verletzung von Art. 10 EMRK, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. Zur Begründung wird im wesentlichen geltend gemacht, durch die Weigerung der Klinik vom 14. November 1996, RA Schönenberger mit seiner Mandantin G. S. zu verbinden, sei ihrer beider Menschenrecht auf freie Meinungsäusserung bzw. freien Meinungsempfang verletzt worden. Eine gesetzliche Grundlage für die in der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug praktizierte Beschränkung des Telefonverkehrs mit den Patienten bestehe nicht. Abgesehen davon, sei die von der Klinik vorgebrachte Sachverhaltsdarstellung ganz offensichtlich wahrheitswidrig; und die Gesundheitsdirektion als Vorinstanz versuche auch noch, dieses Verhalten unter allen Umständen zu decken, indem sie die Ausführungen der Beschwerdeführer stützende Zeugenaussage einfach unerwähnt und in ihrem Bescheid unberücksichtigt lasse.

H. Anlässlich der Beratung des von der Sicherheitsdirektion (SD) vorgelegten Antrags zur vorliegenden Beschwerde beschloss der Regierungsrat an seiner Sitzung vom 5. Januar 1999, das Bundesamt für Justiz mit einer Kurzbegutachtung zu beauftragen; insbesondere zur Frage der von der Psychiatrischen Klinik Oberwil gehandhabten Praxis bezüglich Telefonverkehr mit den Patienten. Das Bundesamt für Justiz, Sektion Menschenrechte und Europarat, nahm am 3. Februar 1999 Stellung. Auf die einzelnen Vorbringen wird in den nachfolgenden Erwägungen eingegangen.

Der Regierungsrat erwägt:

I.

1.a) Gemäss Schreiben der Gesundheitsdirektion an den Vertreter der Beschwerdeführerin bzw. an den Beschwerdeführer vom 3. März 1997 wurde die am 14. November 1996 gegen die Psychiatrische Klinik Oberwil-Zug erhobene Beschwerde lediglich als formlose Aufsichtsbeschwerde, d.h. als blosser Anzeige im Sinne von § 52 des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 1. April 1976 (Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG; BGS 162.1) entgegengenommen und behandelt.

b) Nun haben aber die Beschwerdeführer die Praxis bezüglich Telefonverkehr in der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug und das diesbezügliche Verhalten des Klinikpersonals vom 14. November 1996 nicht einfach als verwaltungsinternen Missstand gerügt; vielmehr wurde unter Berufung auf Art. 13 EMRK ausdrücklich die Verletzung ihres Grundrechts auf Schutz der freien Meinungsäusserung (Art. 10 EMRK) geltend gemacht.

c) Der von den Beschwerdeführern angerufene Art. 13 EMRK gewährt dem Verletzten für den Fall, dass die durch die EMRK garantierten Rechte und Freiheiten beeinträchtigt worden sind, Anspruch auf eine „wirksame Beschwerde“ bei einer nationalen Instanz. Gegenstand einer solchen Beschwerde kann nicht nur - wie nach den Bestimmungen des VRG - ein förmlicher behördlicher Entscheid im Sinne hoheitlicher Anordnung und Regelung von Rechtsverhältnissen sein, sondern ebenso ein nicht förmliches behördliches Handeln und Verhalten als sogenannter Realakt. Für eine "wirksame Beschwerde" im Sinne von Art. 13 EMRK genügt die Möglichkeit der Beschwerde an eine Verwaltungsbehörde; dies jedoch nur, wenn der Beschwerdeführer dabei Anspruch auf förmliche Prüfung seiner Vorbringen hat und die Behörde den angefochtenen Akt gegebenenfalls aufheben kann; dabei müssen die rechtsstaatlich garantierten Verfahrensrechte gewährleistet sein, namentlich der Anspruch auf rechtliches Gehör sowie auf Begründung und Anfechtbarkeit des Entscheids (vgl. BGE 111 Ib S. 72 m. Verw. und Tomas Poledna, Praxis zur Europäischen Menschenrechtskonvention, Zürich 1993, S. 212, Nr. 909).

d) Die Behandlung einer Beschwerde als blosse Aufsichtsbeschwerde im Sinne von § 52 VRG genügt dem von Art. 13 EMRK und damit bundesrechtlich garantierten Anspruch auf eine "wirksame Beschwerde" nicht. Denn die Aufsichtsbeschwerde verweigert dem Anzeiger die Parteirechte (Abs. 2), schliesst die Begründungspflicht aus (Abs. 4) und der entsprechende Entscheid kann mit keinem förmlichen Rechtsmittel weitergezogen werden. Daraus ergibt sich, dass die Gesundheitsdirektion die Eingabe der Beschwerdeführer vom 14. November 1996 zu Unrecht als blosse Anzeige und Aufsichtsbeschwerde entgegengenommen hat. Vielmehr hätte über die Eingaben im Verfahren der förmlichen Verwaltungsbeschwerde entschieden werden müssen. Wenn dem Beschwerdeführer Gelegenheit gegeben wurde, sich zur Sache zu äussern und ihm am 3. März 1997 ein begründeter Bescheid zugestellt worden ist, so ändert dies nichts an der Tatsache, dass dessen Eingabe unrichtigerweise nur als formlose Aufsichtsbeschwerde an die Hand genommen und entschieden wurde.

2. Eine Verletzung von Verfahrensmängeln kann jedoch geheilt werden, wenn der Beschwerdeinstanz dieselbe Kognition zukommt wie der Vorinstanz. Dies ist vorliegend der Fall: Gemäss § 42 Abs. 1 VRG können mit der Verwaltungsbeschwerde alle Mängel des Verfahrens und des angefochtenen Entscheids gerügt werden. Der Umfang der dem Regierungsrat zustehenden Kognition ist umfassend; ihm steht die freie Prüfung aller Fragen zu. Eine Rückweisung der Sache an die zuständige Direktion zum Erlass einer beschwerdefähigen Verfügung erübrigt sich deshalb.

3.a) Die Beschwerdeführer stellen vorliegend ein Feststellungsbegehren. Nach Lehre und Rechtsprechung haben Verwaltungsbehörden Feststellungsentscheide zu treffen, wenn das schutzwürdige Interesse von Privaten dies erheischt (ZBI 1973 S. 209), insbesondere auch zur Klärung grundsätzlicher Rechtsfragen. Auf das Erfordernis eines aktuellen Rechtsschutzinteresses kann dann verzichtet werden, "wenn eine Anordnung zu beurteilen ist, die sich nach ihrer Art und ihrem Gegenstand jederzeit wiederholen kann und die sonst der behördlichen oder gerichtlichen Überprüfung regelmässig entzogen bliebe, und so die rechtliche Klärung einer Grundsatzfrage nie erfolgen könnte" (Kötz, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1978, § 21 N 67).

b) An der Überprüfung der Zulässigkeit bzw. Feststellung der Unzulässigkeit einer verweigerten telefonischen Verbindung kann naturgemäss ein aktuelles Rechtsschutzinteresse nur so lange bestehen, bis diese Verbindung nicht hergestellt werden konnte. Trotz der zeitlich eingeschränkten Möglichkeit einer telefonischen Verbindung mit Patienten der Psychiatrischen Klinik Oberwil wird nun aber der gewünschte Kontakt mit Sicherheit immer hergestellt werden können, noch bevor die zuständige richterliche Behörde über ein entsprechendes Beschwerdeverfahren entscheidet. Wäre also vorliegend ein aktuelles, d.h. noch immer bestehendes Rechtsschutzinteresse Voraussetzung zur Beschwerdelegitimation würde eine rechtliche Klärung der vorliegend zu beurteilenden Frage nie erfolgen können. Im übrigen sind die behaupteten Grundrechtsverletzungen nicht nur in Bezug auf die konkret nicht weitergeleiteten Telefonate des Beschwerdeführers an die Beschwerdeführerin vom 14. November 1996 zu prüfen; vielmehr ist die Angelegenheit von grundsätzlicher Bedeutung. Denn nicht nur die Beschwerdeführer, sondern jedermann kann künftig vor die Situation gestellt werden, dass seine Telefonanrufe an einen Patienten der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug nicht weitergeleitet werden. Es besteht demnach ein allgemeines schutzwürdiges Interesse an der Klärung der mit der vorliegenden Beschwerde aufgeworfenen prinzipiellen Rechtsfragen.

4. Die Beschwerde ist frist- und formgerecht eingereicht worden und entspricht auch den übrigen formellen Anforderungen des VRG. Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten.

II.

Gegenstand der vorliegenden Beschwerde ist der Entscheid der Gesundheitsdirektion vom 3. März 1997, die Weigerung der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug vom

14. November 1996, den Beschwerdeführer mit der Beschwerdeführerin, seiner Klientin, zu verbinden, stelle keine Verletzung von Art. 10 EMRK dar; der freie Telefonverkehr mit Patienten sei trotz der geltenden Einschränkungen - wie in vergleichbaren Anstalten üblich - in rechtsgenügendem Umfang sichergestellt. Dazu ist folgendes in Erwägung zu ziehen:

1. Gemäss Art. 10 EMRK hat jede Person Anspruch auf freie Meinungsäusserung. Dieses Recht schliesst die Freiheit der Meinung und die Freiheit zum Empfang ohne Eingriff von Behörden ein und räumt keinen weitergehenden Schutz als das ungeschriebene Verfassungsrecht auf freie Meinungsäusserung des Bundes ein (BGE 117 Ia 477 mit Hinweisen). Nach Art. 10 Abs. 2 - ebenso wie aufgrund des ungeschriebenen Verfassungsrechts des Bundes - kann diese Meinungsäusserungs- bzw. Kommunikationsfreiheit bestimmten Einschränkungen unterworfen werden, „wie sie im Gesetz vorgeschrieben und in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der nationalen Sicherheit, der territorialen Unversehrtheit oder der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung, des Schutzes der Gesundheit und der Moral, des Schutzes des guten Rufes oder der Rechte anderer, um die Verbreitung von vertraulichen Nachrichten zu verhindern oder das Ansehen und die Unparteilichkeit der Rechtsprechung zu gewährleisten unentbehrlich sind“. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte bedürfen behördliche Eingriffe in das durch Art. 10 EMRK geschützte Rechtsgut in erster Linie einer gesetzlichen Grundlage, wobei es sich dabei nicht in jedem Fall um ein Gesetz im formellen Sinne handeln muss. Es genügt ein Gesetz im materiellen Sinn, etwa eine Verordnung oder ein Reglement (BGE 119 Ia E. 3b mit Verweisen).

2.a) Entgegen der Auffassung der Gesundheitsdirektion, die der des Sanitätsrats im erwähnten gleichgelagerten Fall entspricht, wurde durch die dem Beschwerdeführer verweigerte telefonische Verbindung am 14. November 1996 in geschützte Grundrechte eingegriffen. Zwar handelt es sich dabei nicht um einen schwerwiegenden, sondern "um einen verhältnismässig geringen Eingriff", wie das Bundesamt für Justiz in seiner Stellungnahme festhält. Das Bundesamt hält aber auch fest, dass in der Strassburger Rechtsprechung an das Vorliegen eines Eingriffs eher geringe Anforderungen gestellt werden, so dass wohl von einem Eingriff ausgegangen werden muss.

b) Wiegt ein Eingriff eher leicht, so werden an das Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage keine allzu hohen gesetzlichen Anforderungen gestellt werden können (Stellungnahme des Bundesamts für Justiz vom 3. Februar 1999, Seite 3, Ziffer 3). Somit

braucht es für die Einschränkung des Telefonverkehrs mit den Patienten der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug und damit für die Beschränkung der freien Meinungsäusserung gegenüber diesen Patienten bzw. des freien Meinungsempfangs seitens der Patienten keine spezifische gesetzliche Grundlage im formellen Sinn. Der vorliegend in Frage stehende Eingriff kann sich jedoch auf die in § 25 Abs. 1 des Gesundheitsgesetzes statuierte allgemeine medizinische Sorgfaltspflicht stützen. Eine weitere, ausreichende Grundlage ist Art. 397a des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 211), aus dem sich ein besonderer Behandlungsauftrag gegenüber den Patienten ergibt, die sich im Rahmen einer fürsorgerischen Freiheitsentziehung (FFE) in der Klinik aufhalten.

Damit besteht grundsätzlich eine genügende gesetzliche Grundlage. Denn der in Art. 397a ZGB festgehaltene Auftrag verpflichtet die Anstalt, auf den Gesundheitszustand der von einer fürsorgerischen Freiheitsentziehung betroffenen Person Rücksicht zu nehmen und darauf ihre Massnahmen auszurichten. Die Anstalt ist verpflichtet, die für den Betroffenen konkret notwendige Fürsorge und Betreuung zu gewähren (BGE 112 II 487). Das Gesundheitsgesetz verpflichtet in § 25 Abs. 1 die Medizinalpersonen, bei ihrer Berufsausübung alle Sorgfalt anzuwenden. Es kann im Rahmen des Behandlungsauftrags und im Sinne einer sorgfältigen Berufsausübung von ärztlicher und pflegerischer Seite im Einzelfall und aufgrund konkreter Umstände angezeigt sein, die individuelle gesundheitliche Verfassung eines Patienten auch im Rahmen von Aussenkontakten zu berücksichtigen und diese Aussenkontakte zur Abwendung eines gesundheitlichen Risikos gegebenenfalls zu beschränken.

c) Liegt eine genügende gesetzliche Grundlage vor, ist ein Eingriff in das Recht der Meinungsäusserungsfreiheit unter den in Art. 10 Abs. 2 EMRK genannten Voraussetzungen für eine Einschränkung zulässig. So kann die freie Meinungsäusserung, wie von der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug und der Vorinstanz geltend gemacht, zum Schutze der Gesundheit eines einzelnen beschränkt werden. Ebenso kann eine Einschränkung auch erfolgen, um die Ordnung im Betrieb aufrecht zu halten oder um das Spitalpersonal nicht ungebührlich zu belasten.

d) Die entsprechenden Einschränkungen dürfen aber nicht starr und ohne Prüfung des Einzelfalles angewendet werden. Somit genügt der bloss allgemeine Hinweis auf eine mögliche Störung der in diesen Zeiten stattfindenden Therapien nicht. Vielmehr muss die behauptete gesundheitliche Gefährdung konkret und im Zeitpunkt des Eingriffs auch tatsächlich bestanden haben. Dabei ist - insbesondere in einem so sensiblen

Bereich wie dem des zwangsweisen Klinikaufenthalts - eine einzelfall- und aktualitätsbezogene Beurteilung unabdingbar. Angesichts der möglichen Zielkonflikte zwischen der Sorge für die Gesundheit der Patienten einerseits und der Wahrung von geschützten Grundrechten des einzelnen Patienten oder eines Dritten andererseits sind in jedem konkreten Einzelfall die allenfalls gegenläufigen Interessen abzuwägen. Andernfalls bestünde nämlich die Gefahr, dass unter dem bloss allgemeinen Hinweis auf den Gesundheitszustand des Patienten sämtliche Aussenkontakte unterbunden werden könnten. Nur gestützt auf eine im Einzelfall und unter Berücksichtigung der konkreten Umstände vorgenommene Interessenabwägung kann überhaupt entschieden werden, ob ein allfälliger Eingriff in die durch die EMRK geschützten Rechte verhältnismässig und gerechtfertigt ist. Dabei verlangt der Grundsatz der Verhältnismässigkeit, dass der Eingriff in das Grundrecht ein geeignetes und notwendiges Mittel darstellt, um das zu verwirklichende Ziel zu erreichen bzw. nicht zu gefährden, und gleichzeitig hat der Eingriff in einem vernünftigen Verhältnis zu der in Frage stehenden Freiheitsbeschränkung zu stehen (vgl. U. Häfelin/G. Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1993, S. 111, Nr. 486). Das Bundesamt für Justiz hält in seinem Gutachten vom 3. Februar 1999 dazu fest, die Verhältnismässigkeit eines eher leichten Grundrechtseingriffs im Einzelfall müsse zwar nicht "unendlich filigran nachgewiesen" werden. Gleichzeitig hält es aber fest, "allgemeine Praktiken, Anstaltsordnungen, Betriebsabläufe usw. haben in der Strassburger Rechtsprechung dann einen schlechten Stand, wenn sich ergibt, dass sie völlig starr angewendet werden, also ohne Rücksicht auf den konkreten Einzelfall".

e) Vorliegend ist zu prüfen, ob die von der Klinik zu gewährleistende medizinische Versorgung und Behandlung der Beschwerdeführerin den Eingriff vom 14. November 1996 in das von beiden Beschwerdeführern geltend gemachte Recht auf freie und ungehinderte Kommunikation zu rechtfertigen vermochte. Denn nur bei konkreter Vereitelung oder mindestens tatsächlicher Gefährdung des medizinischen Behandlungserfolgs wäre diese Verweigerung der vom Beschwerdeführer verlangten telefonischen Verbindung mit seiner Klientin, der Beschwerdeführerin, und damit ein Eingriff in das durch Art. 10 Abs. 1 EMRK garantierte Recht zulässig gewesen.

f) Die selben Überlegungen gelten auch für eine Beschränkung des Telefonverkehrs aufgrund der klinikinternen Abläufe. Auch wenn es grundsätzlich zulässig ist, sich auf solche zu berufen, muss auch hier im Einzelfall eine konkrete Interessenabwägung erfolgen. Diese hat aber unbestrittenermassen nicht stattgefunden.

3.a) Es ist unbestritten, dass der Telefonanruf des Beschwerdeführers vom 14. November 1996 nicht sofort weitergeleitet wurde. Ebenso unbestritten ist, dass der Beschwerdeführer trotz seines beharrlichen Bestehens auf einer Verbindung mit dem allgemeinen Hinweis auf die stattfindende Ergotherapie bzw. auf die bestehende Telefonregelung abgewiesen worden war. Unbestritten, ja von der Vorinstanz aus unerklärlichen Gründen nicht einmal erwähnt, blieb ferner, dass die ca. eine Stunde später bei der Beschwerdeführerin anrufende Mitarbeiterin der SD mit derselben Begründung ebenfalls auf die gemäss Anstaltsordnung erst ab 10.30 Uhr wieder mögliche Verbindung vertröstet worden war. Von Seiten der Klinik wird nicht in Abrede gestellt, sondern vielmehr bestätigt, dass Telefonanrufe in Berücksichtigung des Klinikbetriebs grundsätzlich und generell nur von 10.30 bis 13.30 Uhr und von 17.15 bis 19.30 Uhr weitergeleitet werden.

b) Hingegen kann nicht mit letzter Sicherheit geklärt werden, ob und gegebenenfalls wann die Stationschwester tatsächlich versucht hat, die Beschwerdeführerin in ihrem Zimmer zu erreichen. Allerdings sprechen die Tatsachen, dass sie die Anruferin der SD auch eine Stunde nach dem erfolglosen Versuch des Beschwerdeführers lediglich auf die stattfindende Therapie verwies, einen möglichen Aufenthalt der Beschwerdeführerin in ihrem Zimmer jedoch mit keinem Wort erwähnte und auch keine entsprechende Verbindung versuchte, eindeutig für die Ausführungen des Beschwerdeführers und gegen die Ausführungen der Beschwerdegegner. Nach seiner Darstellung waren, jedenfalls bis zum Ende der morgendlichen Therapiezeit um 10.30 Uhr, keinerlei Versuche unternommen worden, die Beschwerdeführerin zu finden, um die gewünschte Verbindung herzustellen.

c) Für die Prüfung einer allfälligen Verletzung des durch die Beschwerdeführer geltend gemachten Konventionsrechts genügt jedoch die Würdigung der allseits unbestrittenen Fakten. Die entsprechende Klärung und Beurteilung entspricht dem allgemeinen und schutzwürdigen Feststellungsinteresse im Sinne von Ziff. 1.3. vorstehend.

4.a) Gemäss den übereinstimmenden Aussagen der im vorliegenden Fall involvierten Parteien gilt die auch in den öffentlichen Telefonbüchern publizierte Beschränkung des Telefonverkehrs mit den Patienten und Patientinnen der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug generell, d.h. ohne Berücksichtigung des jeweiligen Einzelfalles. Das bedeutet, dass während den sogenannten Therapiezeiten keine Telefoneingänge an die Patienten weitervermittelt werden, ungeachtet des konkreten Tagesablaufs, ohne Berücksichtigung des tatsächlichen Sinns und Nutzens der momentanen Beschäftigung, ohne Prüfung der

Dringlichkeit oder Notwendigkeit des Anrufs und der effektiven Möglichkeit einer Verbindung und ohne den Patienten selber nach seinen momentanen Wünschen und Bedürfnissen zu fragen. Es handelt sich dabei also zweifilos um eine generell gültige und angewandte Betriebspraxis der Klinik, die ohne Rücksicht auf die Umstände des konkreten Einzelfalls angewendet wird. Nach Beurteilung des Bundesamts für Justiz hat eine solch starr gehandhabte Regelung "in der Strassburger Rechtsprechung einen schlechten Stand"; mit anderen Worten: sie würde einer Grundrechtsüberprüfung kaum standhalten.

b) Auch im vorliegenden Fall wurden dem Beschwerdeführer wie auch der Mitarbeiterin der SD die Verbindung verweigert mit dem allgemeinen Hinweis auf die Therapiezeiten. Eine konkrete Prüfung unterblieb offensichtlich, ob die Beschwerdeführerin erreichbar, ansprechbar, psychisch und physisch in der Lage und gewillt war, mit dem Beschwerdeführer bzw. der Anruferin von der SD zu telefonieren und insbesondere auch ob der Anruf rein privater Natur und deshalb ohne weiteres verschiebbar oder aber von besonderer Bedeutung und Dringlichkeit war. Damit ist erstellt, dass eine konkrete Interessenabwägung zwischen den Ansprüchen des Beschwerdeführers einerseits und den Ansprüchen der Beschwerdeführerin andererseits nicht vorgenommen worden ist und offensichtlich auch bei anderen Anrufen nicht vorgenommen wird.

c) Bereits aufgrund dieser Ausführungen und unter Berücksichtigung der Beurteilung des Bundesamtes für Justiz ergibt sich, dass die von der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug gehandhabte und mit dem angefochtenen Entscheid der Gesundheitsdirektion geschützte Praxis einer generellen und starr auf fixe Zeiten festgelegten Beschränkung der telefonischen Erreichbarkeit der Patienten den in Art. 10 EMRK verbrieften Anspruch auf freie Meinungsäußerung bzw. freien Meinungsempfang verletzt. Dieses konventionsgeschützte Recht und damit gleichzeitig das Recht auf eine einzelfallbezogene Abwägung allenfalls gegenläufiger Interessen stehen sowohl den einzelnen Patienten wie auch - wie im vorliegenden Fall - anrufenden Aussenstehenden zu.

d) Eine besonders sorgfältige Prüfung und Abwägung dieser Ansprüche ist insbesondere bei Patienten unabdingbar, die sich aufgrund der gegen sie verfügbaren fürsorglichen Freiheitsentziehung nicht freiwillig, sondern zwangsweise in der Klinik aufhalten müssen. Dies gilt vor allem für eine FFE-ingewiesene Person, die sich - wie die Beschwerdeführerin - auch nach erfolgter Zwangseinweisung weiter gegen diese Massnahme zur Wehr setzt. Während sich nämlich ein "freiwilliger" Patient den ihm unpassend oder ungeeignet scheinenden klinikinternen Anweisungen oder Gepflogenheiten durch

seinen Austritt jederzeit entziehen und die Klinik ihm gegenüber nicht als Behörde hoheitlich handeln kann, kann sich ein FFE-Patient solchen Weisungen nicht entziehen. Im vorliegenden Fall kommt hinzu, dass die Klinik von der Mandatierung des Beschwerdeführers durch die Beschwerdeführerin Kenntnis hatte. Es war bekannt, dass der Beschwerdeführer als Rechtsanwalt damit beauftragt war, den aus Sicht der Beschwerdeführerin ungerechtfertigten FFE anzufechten und ihre Entlassung auf dem Rechtsweg zu erwirken. Gerade in solchen Fällen kann es nicht genügen, dass die Klinik die Patienten ungehindert telefonieren lässt. Vielmehr hat sie - nicht zuletzt auch in ihrem eigenen Interesse an einer möglichst umgehenden gerichtlichen Überprüfung des verfügten FFE - alles daran zu setzen, auch nur den Anschein zu vermeiden, sie beschränke, unterlaufe oder erschwere es dem FFE-Patienten, mit seinem Rechtsvertreter jederzeit ungehindert in Kontakt stehen zu können, um die ihm von Gesetzes wegen zustehenden Rechte durchzusetzen bzw. durch die Hilfe seines Rechtsanwaltes durchsetzen zu lassen. In solch heiklen Fällen, wo Instruktionen für das Verfahren nötig und Fristen einzuhalten sind, kann die Beschränkung der telefonischen Kontaktnahme zwischen Anwalt und Klient erhebliche, allenfalls nicht wiedergutzumachende Nachteile zeitigen. Dies gilt nicht nur für den betroffenen Patienten, der gegenüber seinem Anwalt einen Anspruch auf eine sorgfältige Prozessführung hat; dies gilt ebenso für den Rechtsvertreter, dessen Recht und vor allem dessen Berufspflicht es ist, die im konkreten Fall notwendigen Verfahrensschritte zur Geltendmachung der Ansprüche gestützt auf eine ausreichende und umfassende Instruktion seiner Klientschaft rechtzeitig einzuleiten. Und es ist einem Rechtsanwalt oftmals nicht möglich und auch nicht zuzumuten, seinen Terminkalender und Arbeitsplan nicht etwa nur ausnahmsweise sondern ständig und ohne wirklich zwingende Gründe nach der Therapie- bzw. Freizeit des betreffenden Mandanten einzurichten, führt doch jeder Anwalt nach der allgemeinen Erfahrung erheblich mehr als nur ein einziges Mandat.

e) Wenn nun die Klinik die Verweigerung der telefonischen Verbindung ganz allgemein mit der stattfindenden Ergotherapie begründet hat, so kam die Klinik bzw. das Klinikpersonal ihrer Pflicht einer sorgfältigen und einzelfallbezogenen Abklärung und Interessenabwägung nicht nach. Der blosser Hinweis, diese in Gruppen stattfindenden Therapien könnten durch eingehende Telefonanrufe und die dadurch bedingten Unterbrechungen gestört und das Therapieziel beeinträchtigt werden, genügt nicht. Und weder die Klinik noch die Vorinstanz äussern sich konkret über die gesundheitsgefährdenden Auswirkungen einer solchen Unterbrechung. Auch über Form und Inhalt, Sinn und Zweck der in der Klinik durchgeführten Therapien oder Beschäftigungsprogramme wird nicht Stellung genommen. Wie es sich damit verhält, kann hier offen bleiben. Jedenfalls ist aber nicht davon auszugehen, dass diese Gruppentherapien für jeden Patienten in jedem Fall gleich

wichtig und gleich notwendig sind und dass deren Unterbrechung in jedem Einzelfall den angestrebten medizinischen Heilungsprozess gefährden oder gar zunichte machen könnte. Denn vor allem in den sogenannten Arbeitstherapien, aber auch in den Ergotherapien werden kaum gezielte therapeutische Massnahmen vorgenommen. Vielmehr handelt es sich dabei entweder um Mal-, Zeichnungs- bzw. Gestaltungstherapien oder aber es werden den Patienten im Sinne von Beschäftigungsmassnahmen einfache Auftragsarbeiten zugewiesen wie beispielsweise das Sortieren und Abzählen von Schrauben, das Kleben von Couverts oder das Verpacken von Wurfsendungen.

f) Die Behauptung der Klinik und der Vorinstanz, auch mit der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug vergleichbare Anstalten würden eine gleiche oder ähnliche Regelung kennen, wird nicht belegt. Auch die im erwähnten analogen Entscheid des Sanitätsrats vom 16. August 1994 vorgelegten Aktennotizen über die Gespräche mit den Chefärzten der Psychiatrischen Universitätskliniken Zürich und Basel bestätigen diese Behauptung nicht. Vielmehr wird daraus deutlich, dass in diesen Kliniken externe Telefonanrufe "grundsätzlich" bzw. "in der Regel" verbunden werden. Im Gegensatz dazu steht die Praxis der Klinik Oberwil-Zug, die während den Therapiezeiten "in der Regel keine Telefonanrufe" weiterleitet. Gerade das aber verletzt Art. 10 EMRK, weil mit dieser Regelung - anders als bei der Regelung anderer Kliniken - keine Interessenabwägung im Einzelfall stattfindet.

g) Eine Einzelfallabwägung kann jedoch, wie erwähnt, nicht bedeuten, dass nicht auch betriebsinterne Gründe genügen können, um eine sofortige Verbindung zu verweigern. So bedeutete es beispielsweise einen unzumutbaren und unverhältnismässigen betrieblichen Aufwand zu verlangen, dass über einen Verbindungsversuch ins Zimmer und in den gewöhnlichen Arbeits- bzw. Therapieraum hinaus vom Personal noch weitere Bemühungen unternommen werden müssten, um den angerufenen Patienten zu finden bzw. mit dem Anrufenden verbinden zu können. Abgesehen von der Unzumutbarkeit und Unverhältnismässigkeit wäre eine entsprechende Anordnung auch realitätsfremd. Denn es kann dem Personal nicht zugemutet werden, einen angerufenen Patienten über seinen gewöhnlichen Aufenthaltsort hinaus im ganzen Klinikareal zu suchen. Im übrigen widerspräche eine ständige Überwachung der Patienten bezüglich ihres Aufenthaltsorts dem in der Klinik Oberwil verwirklichten modernen Betreuungs- und Behandlungskonzept. Den Patienten soll eine möglichst grosse Entscheidungs- und Bewegungsfreiheit zugestanden werden; sie können und sollen sich auf dem Klinikgelände frei bewegen können, ohne dass ihre Schritte ständig beobachtet werden. Es sind aber durchaus auch andere, rein betriebsinterne Gegebenheiten denkbar, bei denen eine sofortige Verbindung den Betriebs- oder auch einen einzelnen Behandlungsablauf in unzumutbarer und

unverhältnismässiger Weise belasten könnte. So kann es beispielsweise durchaus gerechtfertigt sein, reine Privatgespräche ohne besonderen Anlass nicht auch während einer stattfindenden ärztlichen Behandlung oder einem therapeutischen Gespräch durchzustellen, sondern stattdessen den Angerufenen unmittelbar danach zu informieren.

h) Aufgrund dieser Darlegungen ergibt sich für den Telefonverkehr mit den Patienten der Klinik, dass nach einem erfolglosen Verbindungsversuch ins Zimmer und in den gewöhnlichen Arbeitsraum des Patienten der Anrufer darüber zu orientieren und der Patient über den eingegangenen Anruf zu informieren ist, sobald er wieder erreicht werden kann. Eine solche Regelung gilt im übrigen auch in der kantonalen Verwaltung, wo auch private Anrufer mit dem gewünschten kantonalen Angestellten verbunden werden, sofern dieser auf seiner direkten Nummer erreichbar ist; andernfalls wird eine entsprechende Nachricht hinterlassen. Selbstverständlich bleibt es der Klinik auch unbenommen, im Interesse von geordneten Betriebsabläufen eine entsprechende Bestimmung in die allgemeine Hausordnung bzw. Patientenwegleitung mit beispielsweise folgendem Wortlaut aufzunehmen: "Aussenstehende werden ersucht, Patienten nach Möglichkeit in der Zeit von bis nicht anzurufen. In diesen Zeiträumen werden Therapien durchgeführt, die durch eingehende Telefonanrufe gestört werden und den Interessen der Patienten zuwiderlaufen könnten. Es wird deshalb darum gebeten, sich in dieser Zeit auf dringende Anrufe zu beschränken." Allerdings ist das Personal dahingehend zu instruieren, dass auch bei Vorliegen einer solchen Hausordnung oder Patientenwegleitung im Einzelfall eine Interessenabwägung vorzunehmen ist, falls der Anrufer während der Therapiezeiten auf einer umgehenden Verbindung beharrt. Sollte der Anrufer einen wichtigen Grund für eine sofortige Verbindung mit dem Patienten geltend machen, ist der Anruf weiterzuleiten; ausgenommen sind konkrete Einzelfälle, bei denen die Verbindung nicht möglich ist oder dem medizinischen Auftrag zuwiderlaufen würde.

5. Aufgrund all dieser Erwägungen ist festzustellen, dass durch die Weigerung der Psychiatrischen Klinik Oberwil-Zug, den Beschwerdeführer am 14. November 1996 mit der Beschwerdeführerin, seiner Klientin, telefonisch zu verbinden, Art. 10 EMRK verletzt worden ist. Die Beschwerde ist deshalb gutzuheissen.

III.

1. Im Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat trägt gemäss § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG die unterliegende Partei die Kosten. Die entscheidende Behörde belastet jedoch laut § 24 Abs. 1 VRG dem Gemeinwesen, dem sie angehört, sowie dessen übrigen Behörden

im Sinne von § 2 VRG keine Kosten. Deshalb sind vorliegend keine Verfahrenskosten zu erheben.

2.a) Gemäss § 28 Abs. 2 Ziff. VRG ist der obsiegenden Partei zu Lasten des Gemeinwesens eine Parteientschädigung zuzusprechen, wenn dessen Behörde als Vorinstanz einen Verfahrensfehler oder eine offenbare Rechtsverletzung begangen hat.

b) Wie ausgeführt, beruht der angefochtene Entscheid der Gesundheitsdirektion vom 3. März 1997 auf einer rechtlichen Würdigung, die in wesentlichen Punkten von derjenigen des Regierungsrats abweicht; von einer offenbaren Rechtsverletzung kann jedoch dabei nicht gesprochen werden. Hingegen hat die Vorinstanz - wie dargelegt - einen Verfahrensfehler begangen. Aus diesem Grund rechtfertigt es sich, den Beschwerdeführern eine Parteientschädigung zuzusprechen.

Der Regierungsrat beschliesst:

1. Die Beschwerde wird gutgeheissen.
2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben.
3. Den Beschwerdeführern wird eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.-- ausgerichtet.
4. Mitteilung an:
 - Rechtsanwalt Edmund Schönenberger,
Katzenrütistrasse 89, 8153 Rümlang (einschreiben, 2)
 - Gesundheitsdirektion (Beilage: Vorakten)
 - Psychiatrische Klinik Oberwil-Zug, 6317 Oberwil-Zug
 - Finanzverwaltung (Dispositiv Ziff. 3)
 - Sicherheitsdirektion (2)

Zug, 15. Juni 1999

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG
Der Landamman

Der Landschreiber
gez. Walter Suter